Der Staatscharakter des Deutschen Reiches nach Erlaß des zweiten Gesetzes zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 7. April 1933.

*

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Carl Heinz Gohlke

Kunzendorf

Kr. Thorn (Westpreußen).

Marburg 1934

Gedruckt in der Dissertationsdruckerei Robert Kleinert, Quakenbrück.

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 27. November 1933.

Berichterstatter: Professor Dr. D. v. Bredt.

Inhalt.

Schrifttum.

Anschütz: Deutsches Staatsrecht. In: Enzyklopädie der Staatswissenschaft Holtzendorff-Kohler. München-Berlin 1914.

Anschütz: Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1923.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.

Anschütz-Bilfinger: Der deutsche Föderalismus. Referate vor der Tagung Deutscher Staatsrechtslehrer zu Jena am 14. und 15. 4. 1924. Berlin 1924.

Arndt: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches.

Arndt: Kommentar zur Reichsverfassung. Berlin 1911.

Apelt: Vom Bundesstaat zum Regionalstaat.

Bilfinger: Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. Tübingen 1923.

Bilfinger: Das Reichsstatthaltergesetz. In: DJZ. Jg. 38 Heft 9.

Brie: Theorie der Staatenverbindungen. Breslau 1886.

Bornhak: Preußisches Staatsrecht. Berlin 1909.

Bodin, Jean: Des six livres de la République.

Bluntschli: Allgemeine Staatslehre.

Braun: Deutscher Einheitsstaat oder Föderativstaat.

Bredt, V.: Der Geist der deutschen Reichsverfassung. 1924.

v. Eheberg: Historische und kritische Einleitung zu Friedrich Lists „Nationales System der Politischen Oekonomie". Stuttgart 1925.

v. Gerber: Grundzüge des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1880.

Gierke: Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft. In: Schmollers Jahrbuch 1883.

Gierke: Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorien. Tübingen 1915.

Giese: Deutsches Staatsrecht 1930.

Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1921.

Hänel: Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.

Hänel: Studien zum deutschen Staatsrecht. Leipzig 1873.

Henle: Länderkonferenz und Einheitsstaat. 1928.

Heller: Die Souveränität. Berlin 1927.

Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht.

Hatschek: Institutionen.

Hubrich: Preußisches Staatsrecht.

Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reichs. 1921.

Jacobi: Einheitsstaat oder Bundesstaat.

Jellinek: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1914.

Jellinek: Verwaltung und Verfassung.

Laband: Staatsrecht des Deutschen Reiches. Tübingen 1911.

Lukas: Die organisatorischen Grundgedanken der deutschen Reichsverfassung.

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. München 1914, 1919.

v. Mohl: Das deutsche Staatsrecht. 1875.

Nawiasky: Bestimmung über die Gebietsgewalt der Länder. Annale des Deutschen Reichs, Jg. 1919.

Nawiasky: Der Bundesstaat als Rechtsbegriff. Tübingen 1920.

Nawiasky: Grundprobleme der Reichsverfassung. I. Teil: Das Reich als Bundesstaat.

Nicolai: Grundlagen der kommenden Verfassung. 1933.

Rehm: Unitarismus und Föderalismus. Dresden 1898.

Rehm: Allgemeine Staatslehre. 1899.

Rosenberg: Staat, Souveränität und Bundesstaat.

v. Seydel: Bayrisches Staatsrecht.

v. Seydel: Der Bundesstaatsbegriff. Ztschr. f. das gesamte Staatswesen. 1872.

Stier-Somlo: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919.

Smend: Verfassung und Verfassungsrecht.

Stritzke: Was gilt noch von der Weimarer Verfassung? Deutsche Juristenzeitung Jg. 38, 18.

Triepel: Unitarismus und Föderalismus im deutschen Verfassungsleben. 1907.

v. Treitschke: Die Anfänge des Deutschen Zollvereins. Preuß. Jahrbücher 1872, Bd. 30.

Venator: Unitarismus und Föderalismus im deutschen Verfassungsleben.

Waitz: Das Wesen des Bundesstaates. 1853.

Waitz: Grundzüge der Politik. 1862.

Walz, G.: Das Ende der Zwischenverfassung.

Das Nationale Recht. Schriftenreihe, herausgegeben von Dr. Georg Kaisenberg und Dr. Franz Albrecht Medicus.

Koellreutter: Die nationale Revolution und die Reichsreform.

Schmitt, C.: Das Reichsstatthaltergesetz.

Krüger, Dr.: Die Verfassung der nationalen Revolution.

§ 1.

Auf Grund des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933[1]), oder kurz genannt Ermächtigungsgesetz, beschloß und verkündete die Reichsregierung unter Führung des Volkskanzlers Adolf Hitler am 7. April 1933 das zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich[2]), wie allgemein üblich, so auch in der folgenden Arbeit das Reichsstatthaltergesetz genannt. Das Gesetz, das durch Gesetz der Reichsregierung vom 25. April 1933[3]) und vom 26. Mai 1933 und vom 14. Oktober in einigen Punkten geändert wurde, trat mit dem 8. April 1933 in Kraft.

Die Erfahrung der letzten vierzehn Jahre hatte gezeigt, daß der Parteienbundesstaat, wie ihn die Weimarer Verfassung geschaffen hatte, nicht zu einem Wiederaufstieg des Deutschen Reiches führen konnte. Das Gegeneinanderregieren der Länderregierungen gegen die deutsche Reichsregierung führte zu unhaltbaren Verhältnissen. Es sei hier nur kurz an den Konflikt zwischen dem Reich und Preußen im Jahre 1932 erinnert. Am 20. Juli 1932 versuchte man zum ersten Mal, das Recht des Reiches auf eine einheitliche Politik durchzuführen. Sofort fanden sich alle Gegner eines starken Reiches zu einer merkwürdigen Bundesgenossenschaft zusammen[4]). Ausdrücklich nahmen die Gegner des Reiches für die von ihnen regierten Länder ein Recht auf eigene Politik in Anspruch. Die innerpolitische Treupflicht gegen das Reich wurde in dem Prozeß vor dem Leipziger Staatsgerichtshof, der durch das Urteil vom 25. 10. 32 nur äußerlich entschieden und beendet wurde, verneint und verhöhnt. Ein derartiges Recht des Landes auf eigene Politik würde, folgerichtig zu Ende gedacht, nichts anderes als ein

---

[1]) RGBl. I S. 141.

[2]) RGBl. I Nr. 33 S. 173.

[3]) RGBl. I S. 225.

[4]) Carl Schmitt: Das Reichsstatthaltergesetz S. 7.

Recht auf Widerstand gegen eine andersgerichtete Reichsgewalt, auf Separatismus und mittelbar auf Anrufung des Auslandes bedeuten[5]).

Gegen diese Mißstände führt das Reichsstatthaltergesetz einen ganz entscheidenden Schlag und macht gleichzeitig den Theorien über eine eventuelle Reichsreform, wie sie in den letzten Jahren zahlreich aufgestellt wurden, endgültig ein Ende. Für das Verhältnis zwischen Reich und Länder ist dieses Gesetz schlechthin epochemachend[6]).

Gemäß § 1 Reichsstatthaltergesetz ernennt der Reichspräsident auf Vorschlag des Reichskanzlers für sämtliche Länder, mit Ausnahme von Preußen, Reichsstatthalter. Diese haben die Aufgabe, in den Ländern, für die sie ernannt sind, für die Beobachtung der vom Reichskanzler aufgestellten Richtlinien der Politik zu sorgen. Damit wird der Reichsstatthalter als politischer Führer und Vertrauensmann des Reichskanzlers bestimmt. Gemäß § 3 der ursprünglichen Fassung des Gesetzes wurde der Reichsstatthalter für die Dauer einer Landtagsperiode ernannt; er konnte auf Vorschlag des Reichskanzlers jederzeit abberufen werden. Dieser Paragraph ist aber durch das Gesetz vom 14. 10. dahingehend geändert, daß der erste Satz fortgelassen worden ist. In Preußen übt der Reichskanzler selbst die Funktion eines Reichsstatthalters aus.

Gemäß § 1 übt der Reichsstatthalter folgende Befugnisse der Landesgewalt aus: Ernennung und Entlassung des Vorsitzenden der Landesregierung und auf Vorschlag desselben die übrigen Mitglieder der Landesregierung, Auflösung des Landtages und Anordnung der Neuwahl, Ausfertigung und Verkündung sämtlicher Landesgesetze, Ernennung und Entlassung der unmittelbaren Staatsbeamten und Richter auf Vorschlag der Landesregierung, soweit sie bisher durch die oberste Landesbehörde erfolgte, und endlich das Begnadigungsrecht. Was die persönliche Dienst- und Amtsstellung des Reichsstatthalters angeht, so hat er ein Reichsamt inne, ist aber nicht Beamter im Sinne des Beamtenrechts[7]). Er ist ein Reichsorgan, das in einem oder mehreren Ländern die Befugnisse der Reichs- und Landesgewalt ausübt.

---

[5]) Derselbe a.a.O.

[6]) G. A. Walz, der Fall der Zwischenverfassung, S. 23.

[7]) Carl Schmitt: Das Reichsstatthaltergesetz S. 15.

Gemäß § 4 wird der Länderparlamentarismus, der von der Weimarer Reichsverfassung als formelles Mittel der institutionellen Gleichschaltung von Reich und Ländern vorgeschrieben gewesen ist, und der in Wirklichkeit dazu geführt hat, eine praktische Entgegensetzung der politischen Willensbildung durch die Anerkennung der stets wechselnden pluralistischen Parteienherrschaft im Reich und in den Ländern zu begünstigen[8]), abgeschafft. Mißtrauensbeschlüsse des Landtages sind ausgeschlossen. Dadurch, daß es künftighin nur noch eine vom Reichskanzler bestimmte einheitliche Reichspolitik gibt, deren Richtlinien sowohl für die Minister als auch für die Reichsstatthalter und damit für die Länder maßgeblich sind, sind die Länder als Verbände, die eine eigene Politik treiben können, ausgeschaltet.

Da die hauptsächlichen Befugnisse der Landesgewalt somit auf den Reichsstatthalter übergegangen sind und von der Landesbefugnis nicht viel mehr als der Name übrig bleibt[9]), erhebt sich somit die Frage, ob die Länder noch als Staaten anzusehen sind, oder ob sie nach Erlaß des Reichsstatthaltergesetzes zu hochentwickelten Selbstverwaltungskörpern, zu Organen des Reiches, herabgesunken sind.

Aufgabe dieser Arbeit soll es sein, zu beleuchten, was für und wider den Staatscharakter der Länder spricht. Sind sie noch als Staaten anzusehen, dann muß das Deutsche Reich, wie auch in der Weimarer Verfassung, als Bundesstaat angesehen werden. Sind sie dagegen Organe des Reichs geworden, dann haben wir den deutschen Einheitsstaat.

Zur Beantwortung dieser Frage soll zunächst auf die geschichtliche Entwicklung zum Deutschen Bundesstaat „Deutsches Reich“ der Weimarer Verfassung eingegangen werden. Sodann soll auseinandergesetzt werden, was unter dem Begriff „Staat“ zu verstehen ist, um dann das Wesen des Bundesstaates zu beleuchten. Es wird dann untersucht werden, ob man den Begriff des Staates noch auf die deutschen Länder nach Erlaß des Reichsstatthaltergesetzes anwenden kann, oder ob sie nicht mehr als Staaten im Sinne der vorher aufgestellten Staatstheorie anzusehen sind.

---

[8]) Walz a.a.O. S. 23.

[9]) Walz a.a.O. S. 23.

§ 2.

Während die anderen europäischen Großstaaten wie Frankreich, England usw. sich im Laufe der Jahrhunderte zu straff einheitlich organisierten Nationalstaaten auswuchsen, wurde aus der Osthälfte des weitgespannten mächtigen Karolingerreiches in einem Jahrtausend eine Vielheit deutscher Staaten, über denen nur noch ein Schattenkaisertum stand[1]). Das Jahr 1806 bildete den Abschluß dieser partikularistischen Entwicklung. Nachdem die aus den alten Stammesherzogtümern, Reichslehen usw. entstandenen deutschen Länder der Kaisermacht allmählich jeden Boden entzogen hatten, war das Heilige Römische Reich Deutscher Nation in den Stürmen und Wirren der napoleonischen Kriege endgültig untergegangen und in eine Anzahl absolutistisch regierter Staaten zerfallen, deren Landesherren nun auch de iure souverän wurden. Auf dem Wiener Kongreß im Jahre 1815 entstand dann der Deutsche Bund. Da als Zweck des Bundes die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und die Unabhängigkeit und Unverletzlichkeit der einzelnen deutschen Staaten galt[2]), verband dieser Deutsche Bund die einer starken Reichsgewalt widerstrebenden deutschen Fürsten und Freien Städte, die ängstlich auf die Erhaltung ihrer Souveränität bedacht waren, nur völkerrechtlich. Ein Staat war er nicht, denn er minderte die Souveränität der verbundenen Staaten nicht. Er unterschied sich von den üblichen Zweckverbindungen verschiedener Staaten nur dadurch, daß er eine auf die Dauer berechnete und nicht auf einen bestimmten Bündnisfall eingestellte Organisation war. Dieser Bund konnte seiner Struktur nach die Hoffnungen des deutschen Volkes auf ein einiges Deutschland keineswegs erfüllen, wozu vor allem die Gegnerschaft zwischen Oesterreich und Preußen beitrug. Hatte man bei der Gründung gehofft, durch Weiterbildung der Bundesverfassung eine gedeihliche Entwicklung der deutschen Verhältnisse herbeizuführen, so mußte man nur zu bald einsehen, daß die Verfassung sich unter den gegebenen Umständen gar nicht fortbilden ließ, da jede Abänderung der Bundesakte der Zustimmung aller

---

[1]) v. Mohl: Das deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1875 S. 43.

[2]) Deutsche Bundesakte, Art. 2.

Bundesmitglieder bedurfte, also durchaus ungeeignet war, einer nationalen Entwicklung in Deutschland als Grundlage zu dienen.

Die Wiedergewinnung der Gemeinschaft mußte auf anderer Grundlage erstehen. Es ist ebenso interessant wie bedeutungsvoll, daß die Vorbereitung der deutschen Einheit, die ursprünglich von rein politischen Erwägungen ausging, aber auf dieser Linie nicht zustande kam, in wirtschaftlicher Beziehung viel eher durchgeführt werden konnte. Den Anstoß hierfür gab Preußen im Jahre 1818 mit der Einführung seines neuen Zollsystems. Um den Erfolg des Zollgesetzes vom 26. 5. 1818 nicht in Frage zu stellen, wurden von Preußen die fremden Enklaven einfach seinem Zollsystem angeschlossen. Hierdurch übte Preußen einen Druck auf die angrenzenden Staaten aus, sich seinem Zollsystem anzuschließen. Nach jahrelangen Bemühungen und Reibereien entstanden 1828 kurz nacheinander die beiden ersten Zollvereine, der bayrisch-württembergische und der preußisch-hessische, die dann 1829 einen Handelsvertrag zur Vereinfachung des Verkehrs schlossen. Durch diesen, von vornherein in der Absicht fortschreitender Entwicklung abgeschlossen[3]), wurde der Anschluß anderer deutscher Staaten zweckmäßig vorbereitet[4]). 1831 trat Kurhessen dem preußisch-hessischen Zollverein bei. Die klare Erkenntnis der großen Vorteile eines allgemeinen deutschen Zollvereins überwand allmählich die Bedenken, die in den verschiedenen Verkehrs- und Wirtschaftsverhältnissen im Norden und Süden und in der stets von Oesterreich geschürten Abneigung gegen Preußen in Süddeutschland begründet lagen, und am 22. 3. 1833 schlossen sämtliche beteiligten Regierungen einen Vereinsvertrag, der mit dem 1. 1. 1834 in Kraft treten sollte. Diesem Vertrage traten im selben und in den beiden folgenden Jahren Sachsen, die thüringischen Staaten, Baden, Nassau und Frankfurt bei, womit das Gebiet des Deutschen Zollvereins seinen vorläufigen Abschluß erhielt.

So war ein Werk vollbracht, an dem alle Staaten in liberaler und uneigennütziger Weise mitgearbeitet hatten,

---

[3]) v. Eheberg, Historische und kritische Einleitung zu Fr. Lists „Nationales System der politischen Oekonomie", 8. Aufl. Stuttgart 1925.

[4]) v. Treitschke: Die Anfänge des Deutschen Zollvereins. Preuß. Jahrbücher Bd. 30, Berlin 1872, S. 648.

und ohne das die Gründung des Deutschen Reiches 1871 wahrscheinlich nicht möglich gewesen wäre[5]). So stellt die Geschichte des Zollvereins die Vorgeschichte des Deutschen Reiches dar.

§ 3.

Die politischen Wirkungen des Zollvereins sind durch die Schwerfälligkeit des deutschen Staatslebens nicht so rasch und unmittelbar eingetreten, wie es viele erhofft hatten. Erst durch die französische Julirevolution 1830 gewannen die liberalen Bewegungen und mit ihnen die nationalen Bestrebungen mehr an Boden. Sie führten zu den Versuchen, ein einiges freiheitliches Deutschland auf staatlicher Grundlage zu schaffen. Hierzu forderte man die Einführung einer Volksvertretung im Deutschen Bunde und später die Umwandlung des Staatenbundes in einen Bundesstaat, Ueberwindung des Partikularismus des Deutschen Bundes durch den Föderalismus eines zukünftigen Bundesstaates[1]).

Unter diesem Druck fand sich der Bundestag bereit, an Deutschlands Einigung und liberaler Neuordnung mitzuarbeiten. Er beschloß die Berufung einer konstitutionellen Nationalversammlung, welche am 18. 5. 1848 in Frankfurt am Main zusammentrat und bei der Unitarismus und Föderalismus zum ersten Mal heftig aufeinanderprallten. Nach den Erfahrungen deutscher staatlicher Zerrissenheit war der größte Teil der Volksvertreter unitarisch gesinnt und wünschte einen Bundesstaat mit starker Zentralgewalt über den Einzelstaaten oder gar den Einheitsstaat[2]). Es wurde eine provisorische Zentralgewalt beschlossen und am 29. Juni Erzherzog Johann von Oesterreich als Repräsentant der Staatsgewalt zum Reichsverweser gewählt. Die Bundesversammlung übertrug ihm ihre verfassungsmäßigen Befugnisse und löste sich am 12. Juli auf. Die Nationalversammlung verabschiedete am 28. 3. 1849 eine stark unitarische Verfassung des Deutschen Reiches, ohne an ein weiteres Verbleiben Oesterreichs im Reiche zu denken. Sie sah eine starke Zentralgewalt vor, an der die

---

[5]) Eheberg a.a.O. S. 29 ff.

[1]) Venator: Unitarismus und Föderalismus im deutschen Verfassungsleben, 1921.

[2]) Venator a.a.O. S. 17.

Einzelstaaten keinen Anteil hatten. Sie hatten nur durch das Staatenhaus bei der Gesetzgebung mitzuwirken. Alle wichtigen Materien der Gesetzgebung fielen unter die Zuständigkeit des Reichs, der Vollzug der Gesetze aber blieb den Einzelstaaten im wesentlichen überlassen.

Am selben Tage wurde König Friedrich Wilhelm IV. von Preußen zum deutschen Kaiser gewählt. Er lehnte die ihm vom Volke angebotene deutsche Kaiserkrone aber ab, da er sie nicht ohne vorherige Verständigung mit den deutschen Fürsten annehmen wollte. So scheiterte dieser Versuch, weil er dem Föderalismus zu wenig Rechnung trug und vor allem mit der tatsächlichen Macht der deutschen Fürsten nicht rechnete.

Die in den nächsten Jahren unternommenen Versuche blieben erfolglos. Erst am 18. August 1866 kam der Bundesvertrag der Norddeutschen Staaten zustande. Am 24. August wurde der Deutsche Bund endgültig aufgelöst. Die 22 verbündeten Regierungen beriefen einen Norddeutschen Reichstag ein, der am 16. 4. 1867 die Verfassung eines Norddeutschen Bundes beschloß. Die Einzelstaaten stimmten zu, und nach gemeinsamer Publikation der Bundesverfassung in den 22 Staaten wurde am 1. 7. 1867 der Norddeutsche Bundesstaat geschaffen und seine Verfassung in Kraft gesetzt. Das Wesentliche dieser Verfassung, in der sich Bestandteile der Bundesakte von 1815 und der Verfassung von 1849 fanden, war, daß die deutschen Staaten zu einem Bundesstaat vereinigt wurden. Träger der Souveränität war der Bundesrat, bestehend aus den Bevollmächtigten der einzelnen Regierungen unter dem Vorsitz des Reichskanzlers. Der Bundesrat, der Reichstag und die Krone Preußen, die als Bundespräsidium eine Reihe von Regierungs- und Verwaltungsbefugnissen des Bundes ausübte, waren die obersten Organe des Norddeutschen Bundes.

Während des gemeinsamen Krieges des Norddeutschen Bundes und der Süddeutschen Staaten gegen Frankreich reifte der Gedanke einer Wiedererweckung des Reiches durch Zusammenschluß aller Staaten zu einem Deutschen Bundesstaat. Im November 1870 wurden die grundlegenden Verträge und Konventionen geschlossen. Mit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 1871 war das Deutsche Reich entstanden. Das Deutsche Reich ist eine Erweiterung und Fortsetzung des Norddeutschen Bundes, es ist das gleiche Rechtssubjekt. Aus der Verfassung des Norddeutschen

Bundes und den Novemberverträgen wurde die neue Reichsverfassung geschaffen, die am 16. 4. 1871 in Kraft trat. Das föderalistische Element tritt in ihr noch stärker hervor, da die endgültige Einigung durch einige Zugeständnisse an die Gliedstaaten, insbesondere Bayern, erkauft werden mußte. Außer den durch den Eintritt der süddeutschen Staaten bedingten Aenderungen und der Uebertragung der Kaiserkrone an die Krone Preußen ist die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 dieselbe wie die des Norddeutschen Bundes. Das Deutsche Reich war ein Staat für sich, kein Staatenbund, wohl aber ein zusammengesetzter Staat, kein Einheitsstaat.

Der Kernpunkt der Staatsnatur des Reiches und zugleich das Hauptmerkmal seiner souveränen Herrschaft lag in der Bestimmung des Artikel 78. Dem Reich steht das Recht zu, die Ordnung des Staates jederzeit auf dem Wege des qualifizierten Mehrheitsbeschlusses neu zu gestalten. Das Reich war die Zentrale souveräner uneingeschränkter Gewalt, die ihren Staatswillen aus eigenster ursprünglicher unabgeleiteter Macht, aus sich selbst nahm. Sie kannte keine Macht außer ihrem eigenen Willen. Die Verfassungsklausel, daß das Reich die Rechte der Einzelstaaten in ihrem Verhältnis zur Gesamtheit nicht ändern konnte, war als eine freiwillige Selbstbeschränkung der souveränen Staatsgewalt aufzufassen.

Wer der Träger der Staatsgewalt im Reiche ist, besagt die Verfassung von 1871 nicht ausdrücklich. Daraus kann man aber nicht ableiten, daß Bundesrat und Kaiser entweder einzeln oder in Gesamtheit Träger der Staatsgewalt gewesen sind[3]). Der Träger der Staatsgewalt ist die Einheit des Willens der Einzelstaaten. Der Bundesrat war ein sekundäres nach Hatschek absorptives Reichsorgan[4]). Das primäre Reichsorgan dieser Verfassung waren die Träger der Staatsgewalt in den einzelnen Bundesstaaten, in ihrer Zusammenfassung zu einer juristischen Person. Der Bundes-

---

[3]) Bismarck äußert sich hierüber: „Die Souveränität ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen und innerhalb des Bundesrates bildet die Souveränität einer Regierung deren unbestrittenen Ausdruck. Nur der Repräsentant der eigentlichen Souveränität ist der die Bundesregierung vertretende Bundesrat. Der Bundesrat ist die Gesamtvertretung der wirklichen Souveräne im Bunde.“ G. Meyer, Lehrbuch d. Deutschen Staatsrechts, bearb. von Anschütz, 1905 S. 423.

[4]) Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht I S. 700.

rat stützte seine Existenz auf die Verfassung selbst und war somit unmittelbares Reichsorgan. Seine Wurzeln hatte er im Föderalismus des Deutschen Reiches. Der Bundesrat war völlig unabhängig, weil er als Reichsorgan niemandem im Reiche verantwortlich war. Er hatte niemanden über sich, denn er war der Vertreter der Mitglieder des Bundes.

Auch die Einzelstaaten hatten den Charakter von Staaten. Sie waren nicht souverän, doch führten sie den Kreis ihrer Aufgaben auf Grund ursprünglicher nicht vom Reiche abgeleiteter Gewalt durch.

Die Bismarcksche Verfassung hatte sich in den fast fünfzig Jahren ihres Bestehens in Einzelheiten erheblich gewandelt. So hat sich das unitarische Moment allmählich mehr und mehr verstärkt durch Erweiterung der Kompetenzen des Reiches[5]).

Daß nach der Revolution 1918 der Plan bestand, Deutschland zu einem Einheitsstaat, zu einer einheitlichen sozialistischen Volksrepublik umzuwandeln, beweist der erste Entwurf der Reichsverfassung von Preuß. Aber trotz des Zusammenbruchs und trotz der faktischen Uebermacht der demokratischen und sozialistischen Volksteile im Moment des Zusammenbruchs war das föderalistische Element im Deutschen Reich dennoch so stark, daß der erste Entwurf der Reichsverfassung nicht durchdringen konnte. Man war gezwungen, mit den Ländern Vereinbarungen anzustreben. Vereinbarungen kann man nur mit Rechtssubjekten treffen. Schon aus dieser Tatsache läßt sich der föderalistische Einschlag der Weimarer Verfassung erkennen. In diesen Vereinbarungen lag die Anerkennung der staatlichen Selbständigkeit der Länder. Wenn auch die Weimarer Verfassung in ihrer endgültigen Formulierung die unitarischen Bestrebungen in weitgehendstem Maße berücksichtigt, so ist trotzdem der Föderalismus bestehen geblieben. Die Reichsverfassung hat die Rechte der Länder nicht begründet, sondern solche Rechte bereits vorgefunden und bestehen lassen, allerdings wesentlich beschränkt. Die geschichtliche Entwicklung zeigt, daß die Rechte der Länder ursprünglich auf eigenem Boden entstanden sind, und daß für deren Existenz die Anerkennung durch die Weimarer Reichsverfassung gar nicht notwendig war. Es ist daher eine falsche Annahme,

---

[5]) Triepel: Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich Tübingen 1907, S. 44 ff.

daß die Gewalt der Länder eine vom Reich abgeleitete Gewalt sei und eine eigene Existenz nicht habe. Art. 5 der Weimarer Reichsverfassung spricht gegen diese Anschauung; denn er erwähnt eine Staatsgewalt in Reichs- und Landesangelegenheiten. Ebenso spricht Art. 17 ausdrücklich davon, daß die Länder eine freistaatliche Verfassung haben sollen. So wurde das Deutsche Reich der Weimarer Verfassung von der herrschenden Meinung[6]) als Bundesstaat angesprochen, der aber starke Neigung zum Einheitsstaat zeigt.

Durch den Erlaß des Reichsstatthaltergesetzes sind wir dem Einheitsstaat um ein beträchtliches nähergerückt, wenn wir ihn nicht vielleicht sogar erreicht haben.

§ 4.

Wenn man sich darüber klar werden will, ob die deutschen Länder nach Erlaß des Reichsstatthaltergesetzes noch als Staaten anzusehen sind, muß man vor allen Dingen erst die einzelnen Merkmale des Staatsbegriffes festlegen. Auf der Suche nach einer brauchbaren Definition hat man schon alle möglichen Wege eingeschlagen[1]). Der Staatsbegriff soll uns keinen Idealtypus des Staates, nichts Seinsollendes, sondern den lebhaften Staat der Wirklichkeit zeigen[2]). Nach Meyer-Anschütz[3]) ist der Staat eine mensch-

---

[6]) Anschütz zu Art. 1 der deutschen Reichsverfassung Anm. 1, 14. Aufl. — Dies ist die herrschende Meinung, wobei indessen nicht übersehen werden darf, daß deren Vertreter über den Begriff Bundesstaat nicht durchweg einig sind. Vgl. beispielsweise Nawiasky: Grundproblme I § 2 u. 3; Giese S. 39 Nr. 4 und Grundrecht des Reichsstaatsrechts 1930 S. 39; Bilfinger: Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichs, 1923; Referate von Anschütz und Bilfinger, V.St.R.L. I; Anschütz: Drei Leitgedanken der Weimarer Verfassung 1923, S. 12 ff.; derselbe: Handbuch des Staatsrechts I S. 295/96; W. Jellinek, Verwaltung u. Verfassung S. 22; abschließend Thoma: Handbuch des deutschen Staatsrechts I § 15; abweichende Ansichten (das Reich sei ein Einheitsstaat, die Landesgewalt sei eine übertragene Reichsgewalt); Poetzsch-Heffter, Jacobi und Wittmaier; vgl. Thoma a.a.O. S. 170 Anm. 3.

[1]) Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht S. 7.

[2]) Anschütz, Allgem. Staatslehren S. 32 ff.; ebenso Heller: Die Souveränität 1927 u. R. Smend: Verfassung und Verfassungsrecht, für die nicht, wie R. Thoma und L. Waldecker es meinen, der Staat ein bloßes Fiktivum oder auch nur ein Abstraktum darstellt, sonderr ein blutvolles, lebendiges Ganzes, soziale Realität ist.

[3]) Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 13.

liche Gemeinschaft, deren Ordnung durch das öffentliche Recht erfolgt. Er ist eine grundsätzlich von jeder irdischen Macht unabhängige Verbandseinheit von Personen, faßt die in ihm verbundenen Glieder zu einer höheren Einheit zusammen und unterwirft sie seiner Herrschaft. Nach Stier-Somlo ist der Staat ohne das Substrat einer Vielheit von Personen nicht denkbar und ohne die rechtliche Vereinigung kann die Vielheit nicht zum Staat zusammengefaßt werden[4]).

Der Staat stellt sich dar als eine über den einzelnen sich erhebende selbständige Macht, angewiesen auf ständige Wechselwirkung zwischen den Leitern und Gliedern.

Daß der Staat identisch mit den ihn bildenden Menschen ist, erscheint durchaus verständlich[5]). Hierauf beruhen eben die ältesten Ideen vom Staat sowohl in der Antike als auch im ganzen Mittelalter. Doch ist die Vielheit der Individuen noch keine Einheit. Sie wird erst zu einer solchen, wenn sie durch eine sie einigende Organisation kraft anerkannter Sätze über die rechtliche Willensbildung zu einem über der Vielheit stehenden ethischen Ganzen zusammengeschlossen wird.

In allen Fällen müssen bestimmte, immer wiederkehrende Merkmale vorhanden sein, wenn wir berechtigt sein sollen, allgemeingültige Momente für den Begriff Staat anzunehmen und unseren Betrachtungen zu Grunde zu legen. Als diese Merkmale sind Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt anzusehen.

Das Staatsvolk ist eine rechtlich organisierte Vielheit von Personen, die auf einem Gebiete leben. Es tritt uns hier entgegen als die Grundlage des staatlichen Verbandes und gehört dem Staat als Subjekt der Staatsgewalt an. Aktiv gesehen, geht von ihm besonders bei Staaten mit demokratischer Verfassung die Staatsgewalt aus. Da das Volk wiederum der Staatsgewalt unterworfen ist, ist es, passiv gesehen, Objekt der Staatsgewalt.

Ebenso wie dem Staatsvolk kommt auch dem Staatsgebiet eine doppelte Funktion zu. Dadurch, daß seßhafte Menschen seine Angehörigen sind, gelangt es selbst zur Seßhaftigkeit. Alle staatliche Entfaltung und Tätigkeit wird ihm nur auf Grund räumlicher Ausdehnung möglich

[4]) Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht S. 43.

[5]) So auch Jellinek, Allgem. Staatslehre S. 144 ff.

Dieser bedarf der Staat notwendigerweise zu seiner Existenz. Mit dieser Räumlichkeit ist aber auch die Ausschließlichkeit aufs engste verbunden. Ohne Ausdehnung und Ausschließlichkeit ist dem Staat die völlige Zweckerfüllung unmöglich.

So ist das Gebiet grundsätzlich die Grenze der Staatsgewalt, nur auf ihm kann die Staatsgewalt des eigenen Staates unter Ausschluß jeder fremden Macht tätig werden. Der Ausdruck „Eigentümerstaat" ist aber nicht als eine sachenrechtliche Bezeichnung aufzufassen, denn mit dem dinglichen Begriff des Eigentums hat das Verhältnis des Staats zu seinem Gebiet nichts zu tun[6]). Der Staat beherrscht nicht das Gebiet, sondern herrscht nur innerhalb seines Gebietes. Daher muß die alte Eigentums- oder Patrimonialtheorie[7]) abgelehnt werden und die Raumtheorie[8]), nach der das Staatsgebiet nur den Raum für die Ausübung der Staatsherrschaft bedeutet, anerkannt werden.

Nawiasky[9]) dagegen bestreitet Staatsvolk und Staatsgebiet als Begriffsmerkmale des Staates. Er meint, das Staatsvolk deshalb nicht als Staatselement ansehen zu können, weil eine Staatsgewalt als rechtliche Erscheinung nur eine rechtliche Gewalt über Rechts- und Pflichtobjekte sein könne. Das Staatsgebiet sei aber nicht auf Staatsangehörige beschränkt, sondern in ihm hätten auch Ausländer Rechte und Pflichten. Andererseits mache die Staatsgewalt an den Grenzen nicht Halt, auch sei das Staatsgebiet deshalb kein Element des Staates, weil es nur die räumliche Unterlage der Staatsgewalt bilde. Das Staatsgebiet sei keine unbedingte oder gar logische Schranke der Staatsgewalt. Die theoretische Grenzziehung habe nur insofern einen Wert, als die Organe des Staates auch wirklich in der Lage sind, den vom Staate geäußerten Willen zu vollstrecken. Die Grenzen seien daher nur Zufälligkeitsgrenzen.

Dieser Ansicht von Nawiasky, daß die Elemente Staatsvolk und Staatsgebiet aus dem Begriff des Staates heraus-

---

[6]) Anschütz in Holtzendorffs Enzyklopädie II S. 6.

[7]) v. Gerber, Grundzüge d. Staatsr. S. 65 ff.; Laband, Das Staatsrecht d. Deutsch. Reiches I S. 191; Brie: Theorie der Staatenver-Bindungen und Bornhak, Preuß. Staatsrecht Bd. I S. 2.

[8]) Meyer-Anschütz, Handb. d. deutsch. Reichsstaatsr.; Fricke, Gebiets- u. Hoheitsrecht.

[9]) Bundesstaat als Rechtsbegriff S. 88 ff.

gelöst werden müßten, kann nicht beigetreten werden. Er verkennt, daß die beiden Begriffe einander bedingen, und es somit nicht möglich ist, das eine auszuschalten und das andere bestehen zu lassen. Jeder Begriff hat den andern zur Voraussetzung[10]). Leugnet man den Begriff Staatsgebiet als Wesensmerkmal des Staates, so kommt man zur Anerkennung der Staatseigenschaft der Wandervölker. Doch kann vom Staat als festem rechtlichen Gebilde nur dann die Rede sein, wenn die Zusammengehörigkeit der Staatsmitglieder in erster Linie auf einem geographisch festliegenden Teil des Erdballs begründet ist.

Die Staatsgewalt als drittes Begriffsmerkmal des Staates ist die Gewalt, die die beiden andern Begriffe zu einem Ganzen zusammenschließt und zugleich beherrscht. Die Staatsgewalt ist das Kompositionselement, das Volk und Land zusammenhält[11]).

Diese drei Elemente müssen also vorhanden sein, wenn man ein Gemeinwesen einen Staat nennen will. Die Staatsgewalt stellt sich als eine von niemandem abgeleitete und unteilbare Gewalt dar. Volk und Gebiet werden durch eine Leitung an der Spitze zusammengehalten. Es entsteht dadurch ein Verhältnis von Ueber- und Unterordnung. Allein es genügt für den Begriff der Staatsgewalt noch nicht die Möglichkeit, zu befehlen, es muß vielmehr auch die Möglichkeit hinzukommen, kraft eigener Gewalt die Erfüllung der Befehle zu erzwingen. Diese Macht kommt einzig und allein dem Staate zu. Andere Gemeinwesen wie z. B. die öffentlichrechtlichen Körperschaften, Provinz, Kreis und Gemeinde besitzen eine abgeleitete, verliehene Gewalt, deren Umfang und Bestand vom Staate abhängt, und die von diesem jederzeit aufgehoben und beschränkt werden kann. Doch besteht die Staatsgewalt nicht nur aus der Herrschaft über Staatsgebiet und Staatsvolk. Diese Herrschaftsrechte sind wohl Eigenschaften der alles umfassenden Staatsgewalt, die Staatsgewalt ist aber nicht auf sie beschränkt[12]).

---

[10]) G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 426.

[11]) Frommhold, Die rechtliche Bedeutung der Deutschen Nationalversammlung.

[12]) v. Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I; v. Gerber, Grundzüge d. Deutschen Staatsrechts § 22; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs Bd. I S. 77.

Neben dem Staat bestehen noch andere menschliche Gemeinschaften, die auf Abstammung oder auf Gemeinsamkeit bestimmter Zwecke und Anschauungen beruhen. Familien und Geschlecht pflegen bei zunehmender Kultur ihre rechtliche Eingliederung in das Rechtssystem gänzlich zu verlieren, und sie erscheinen vom Rechtsstandpunkt aus nur als Gemeinschaften von Personen, die durch individuelle Rechte und Pflichten verbunden sind. Unter den Gemeinschaften, die auf Gemeinsamkeit bestimmter Zwecke und Anschauungen beruhen, nehmen die Religionsgesellschaften die hervorragendste Stellung ein. Daneben gibt es aber auch noch Vereinigungen anderer Art, so z. B. zu wirtschaftlichen, geselligen und anderen Zwecken. Auch diese üben über ihre Mitglieder eine gewisse Herrschaft aus dadurch, daß sie durch Beschlüsse und Satzungen den Mitgliedern Pflichten auferlegen. Doch das Moment der Herrschaftsgewalt, des Imperiums, kommt ihnen nur dann zu, wenn es ihnen vom Staat verliehen ist.

§ 5.

Zur Beantwortung des weiter unten zu behandelnden Problems des Bundesstaates ist die Stellung zu der Frage, ob die Staatsgewalt souverän sein muß, von ausschlaggebender Bedeutung. Zurückzuführen ist die Lehre, daß die Souveränität ein wesentlicher Begriff des Staates sei, auf die von Bodinus[1]) im 16. Jahrhundert in seinen „Six Livres de la Republique“ aufgestellte Definition des Staates als ein „droit gouvernement de plusieurs mesnages et de ce qui leur est commun avec puissance souveraine“. Wenn der Begriff souverain bezw. Souverainité in Frankreich auch schon vorher tatsächlich bekannt war, so tritt er bei Bodin doch zum ersten Male in dieser ausgeprägten Fassung auf. Bodin definiert die Souveränität als „la puissance absolute et perpétuelle d'une république“[2]). Die Souveränität ist somit die Eigenschaft des Staates als des höchsten herrschenden Allgemeinwesens. Faßt man sie so auf, so äußert sie sich in zweifacher Richtung[3]): zunächst staatsrechtlich dadurch, daß sich jede andere Macht im Staate der Staats-

---

[1]) Vgl. Hubrich, Preuß. Staatsrecht 1909 S. 109.

[2]) Ferner Jean Bodin: Les six Livres de la république, S. 127.

[3]) Rosenberg: Staat, Souveränität und Bundesstaat, S. 283.

gewalt unterzuordnen hat. Eine andere souveräne Staatsgewalt im Staate ist somit nicht möglich. Im völkerrechtlichen Sinne äußert sich Souveränität durch den Grundsatz der Gleichstellung der Staaten untereinander und der Unabhängigkeit voneinander. Eine Einmischung in die Angelegenheiten eines anderen Staates ist somit nicht möglich.

Seit Bodin bis zur bundesstaatlichen Verfassung von Amerika, der Schweiz und Deutschland wurde die Souveränität als Grundlage des Staatsbegriffs von fast allen Staatsrechtslehrern anerkannt[4]). Dies läßt sich vor allem dadurch erklären, daß bisher das Wesen des Staates am Einheitsstaat gemessen und dargestellt wurde. Der Einheitsstaat aber besteht souverän und ist formell durch keine Schranken gebunden, in diesem Sinne also omnipotent.

Als in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts durch Abtrennung mehrerer Provinzen vom Türkenreich, die sich zu mehr oder weniger selbständigen Staaten konstituierten, ließ man die Souveränität als Begriffsmerkmal des Staates fallen.

Als erster Bundesstaatslehrer ist Waitz[5]) anzusehen, der im Zusammenhang mit der juristischen Denkweise der damaligen großen Staatsrechtslehrer des nordamerikanischen Staatswesens Calhoun und Tocqueville eine Doppelsouveränität von Haupt und Gliedern für möglich hält, somit also sowohl den Oberstaat als auch die Gliedstaaten für souverän erklärt.

Gegen diese Lehre spricht sich Seydel aus[6]), indem er es nicht als Uebel empfindet, wenn man die Staatsgewalt Souveränität nennt, da unter Souveränität die Unabhängigkeit von jeder höheren Gewalt zu verstehen sei; er hält aber mit Recht eine Doppelsouveränität für künstlich und widerspruchsvoll. Da er es aber ablehnt, den Staatsbegriff neu zu formen und er nur den souveränen Staat kennt, so muß er folgerichtig den Bundesstaatsbegriff leugnen. So kommt er zu dem Schluß, daß das Deutsche

---

[4]) v. Gerber: Grundzüge des deutschen Staatsrechts, S. 22; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 63; Bluntschli, Allgemeine Staatslehre Bd. II S. 561 ff.

[5]) Waitz, Grundzüge der Politik S. 165 und 166.

[6]) M. v. Seydel, Abhandlungen S. 77 und S. 99.; derselbe: Bayerisches Staatsrecht S. 72; derselbe: Vorträge aus dem allgem. Staatsrecht, Sonderdruck aus den Ann. d. Deutschen Reichs, München 03 VII; Die Staatenverbindungen S. 75—77.

Reich von 1871 kein Staat sei, sondern nur die Einzelstaaten Staatseigenschaften besitzen. Von demselben Grundsatz geht Bluntschli[7]) aus; da er aber nur das Reich als souverän erachtet, und den Gliedstaaten jede Staatseigenschaft abspricht, kommt er zum Einheitsstaat[8]).

Wenn man die Souveränität mit als ein Unterschiedsmerkmal zwischen Staat und anderen politischen Verbänden ansieht, so muß die Souveränität als wesentliche Eigenschaft der Staatsgewalt anzusehen sein. Vielfach wurde die Souveränität mit der Staatsgewalt verwechselt und dieser gleichgestellt. Dieser Verwechselung hat Gerber[9]) ein Ende gemacht, indem er klarlegt, daß die Souveränität nicht selbst Staatsgewalt sei, sondern nur eine Eigenschaft der vollkommenen Staatsgewalt bezeichne.

Jellinek[10]) nimmt zu der Frage Stellung, indem er sagt, man brauche nicht deshalb allein souveräne Staaten anzuerkennen, weil es solche gibt, man dürfe indessen auch die Existenz dessen nicht in Abrede stellen, was man vor Augen sieht. Das hieße die faktischen Verhältnisse zu Gunsten einer abstrakten und unbrauchbaren Theorie verdrehen, die nicht fähig sei, die Wirklichkeit zu erkennen. Für die Gliedstaaten und den Oberstaat, wie sie z. B. im Reiche von 1871 gegeben sind, treffen die alten Theorien vom Staatsbegriff nicht mehr zu. An diese historisch-politische Tatsache haben alle wissenschaftlichen Vorstellungen vom Staate anzuknüpfen, da ja die Wissenschaft das Gegebene zu erklären, nicht aber zu meistern hat[11]).

Den beiden Ansichten von Zorn und Seydel kann man nicht folgen, denn sowohl in den Vereinigten Staaten wie auch in dem früheren Deutschen Reich standen die Gliedstaaten unter der Herrschaft des Oberstaates und wurden, wie der Oberstaat, als Staaten anerkannt. Die Entstehungsgeschichte des Souveränitätsbegriffs ergibt, daß den heute von jeher souverän betrachteten Staaten dieser Charakter einmal gemangelt hat. Zu allen Zeiten hat die reale Staatenwelt autonome Herrschaftsverbände aufgewiesen,

---

7) Bluntschli, Allgemeine Staatslehre Bd. III.

8) Ebenso Zorn: Das Staatsrecht d. Deutsch. Reiches, Bd. I, 2. Buch Seite 4.

9) v. Gerber, Grundzüge... S. 22, 105.

10) Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen S. 13 ff.

11) Jellinek, Allgem. Staatslehre S. 489.

die nicht in jeder Beziehung völlig unabhängig, also nicht souverän waren, und die man doch ohne Bedenken dem Staatsbegriff eingeordnet hat. So war der mittelalterlich-europäische Staat zu keiner Zeit vollkommen unabhängig. Nach außen hin fand seine Herrschaftsbefugnis eine unüberwindliche Schranke in der Obergewalt der Kirche. Zu jener Zeit, da die Kirche Könige ein- und absetzte, da sie Gottesfrieden verkündete und ohne Rücksicht auf staatliche Grenzen ihr Recht in den Gebieten ausübte, da war sie zweifellos eine dem Staate übergeordnete Macht. Daneben erkannten die mit dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation verbundenen Staaten, die, wenn schließlich auch nur noch der Idee nach, festgehaltene universelle Oberhoheit des Kaisers an.

Nach innen war der Staat gebunden durch die ihm eingeordneten mächtigen ständischen Gewalten, die ihm als selbstberechtigte Faktoren beschränkend gegenübertraten. So war der mittelalterliche Staat nicht souverän, aber trotzdem war er Staat und ist von Leben und Lehre als solcher stets anerkannt und bezeichnet worden.

Anschütz sagt hinsichtlich der Einzelstaaten: „Entstanden unter dem Zeichen der Nichtsouveränität der Unterordnung unter Kaiser und Reich, sind die Staaten in Deutschland Alleinträger des aufdämmernden modernen Staatsgedankens gewesen. In der Entwicklungsgeschichte der deutschen Einzelstaaten liegt ihre Nichtsouveränität begründet. Die Gliedstaaten sind trotz des Mangels der Souveränitätsstaaten, weil sie sowohl die Befugnis haben, gewisse Staatsaufgaben nach eigenen Gesetzen zu erfüllen, als auch die Befugnis ihrer eigenen Organisation nach eigenen Gesetzen zu regeln. Die Souveränität ist somit kein wesentlicher Bestandteil des Staatsbegriffs“[12]).

§ 6.

Stellt man sich nun auf diesen von der herrschenden Lehre anerkannten Standpunkt, so ist weiter klarzulegen, was den nicht souveränen Staat vom hochentwickelten Selbstverwaltungskörper unterscheidet. Rosin[1]) und Brie finden den Unterschied zwischen Staat und Selbstverwal-

---

[12]) Anschütz a.a.O. S. 39.

[1]) Annalen d. Deutschen Reichs 1883 S. 291 ff.

tungskörper in der Verschiedenheit der Zwecke. Die Unrichtigkeit dieser Auffassung hat Laband[2]) nachgewiesen. Nach ihm gehört der Zweck, welchem ein Rechtsinstitut dient, nicht zum Begriff desselben. Außerdem ist demgegenüber zu sagen, daß zwischen staatlichem und kommunalem Wesen, was den Zweck anbetrifft, ein prinzipieller Unterschied nicht vorhanden ist. Man kann auch nicht die charakteristische Eigentümlichkeit des Staates in der Allseitigkeit seines Zwecks erblicken, wie Brie annimmt[3]). Diese Allseitigkeit fehlt gerade dem nichtsouveränen Staat. Rehm[4]) sieht den Unterschied zwischen Staat und Selbstverwaltungsinstitut darin, daß der Staat eine völkerrechtliche Persönlichkeit und eine Gebietshoheit hat, während dies dem kommunalen Selbstverwaltungskörper fehlt. Aber diese Merkmale des Staates fehlen dem nichtsouveränen Staat in vielen Fällen.

Der entscheidende Unterschied zwischen Staat und Selbstverwaltungskörper ist vielmehr darin zu sehen, daß der Staat ein Herrschaftsrecht ausübt, also mit zwingender Gewalt etwas befehlen kann. Der Staat erfüllt die ihm auch vorbehaltenen öffentlichrechtlichen Aufgaben nach eigenen Gesetzen. Dem Selbstverwaltungskörper fehlt eine derartige Selbständigkeit; seine Tätigkeit unterliegt der Regelung durch Staatsgesetze. Während der Staat das Recht hat, die Befolgung seiner Gesetze aus eigener Machtvollkommenheit zu erzwingen, bedarf der Selbstverwaltungskörper zur Erzwingung seiner Gebote des Rechtsschutzes des Staates. Es wird dem öffentlichrechtlichen Verband die Befugnis erteilt, Vorschriften für ihre Angehörigen zu erlassen. Doch erscheinen diese nie als Untertanen des Selbstverwaltungskörpers, sondern nur als Untertanen des Staates. So erfüllt der Selbstverwaltungskörper unmittelbar oder mittelbar nur Aufgaben des Staates[5]).

Im Gegensatz zu den Kommunalverbänden hat der Staat seine Macht kraft eigenen Rechts. Der Selbstverwaltungskörper handelt nur als Organ, dessen sich eine andere Macht zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient. Der Staat erfüllt eigene Aufgaben nach eigenem Recht. Dieses Recht

---

[2]) Laband a.a.O. S. 67.

[3]) Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 5 ff.

[4]) Rehm, Staatslehre S. 28 ff.

[5]) Jellinek, Staatenverbindungen S. 36 ff.; Meyer-Anschütz a.a.O. S. 7.

ist nicht außerhalb bei einer anderen Macht zu suchen, es ist nicht von einer anderen Macht abgeleitet, sondern beruht auf sich selbst. Kraft seiner ursprünglichen Herrschaftsgewalt stellt der Staat aus eigenem Entschluß und eigener Macht bindende Normen für die Untertanen auf. Der Staat beschließt über seine Verfassung, nur er kann alle anderen Verbände auf seinem Gebiete mit Herrschaftsrecht ausstatten, in ihnen die Organisation regeln und wo er ein gewisses Maß organisatorischer Freiheit gestattet, sich deren Beaufsichtigung vorbehalten. Die Verfassung jeder anderen Gebietskörperschaft beruht also somit lediglich auf dem übergeordneten Willen des Staates.

Zusammenfassend ist daher zu sagen, daß unter dem Begriff Staat ein Gemeinwesen mit eigenem Gebiet, eigenen Untertanen und eigener Staatsgewalt, die entweder von jeder anderen Macht unabhängig, also souverän ist, oder durch die Staatsgewalt eines souveränen Oberstaats eingeschränkt, also nicht souverän ist, verstanden wird[6].

§ 7.

In den vorhergehenden Paragraphen ist festgestellt worden, daß Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt wesentliche Merkmale des Staatsbegriffs sind. Es soll hier nun noch einiges über die Staatsgewalt gesagt werden. Es darf vor allem die Gewalt der Gliedstaaten nicht vom Gesamtstaat delegiert sein. Dies ist das wesentlichste Merkmal, was die Staatsgewalt von den Gewalten der Selbstverwaltungskörper unterscheidet. Dann muß aber auch noch eine gewisse Fülle der Gewalt vorhanden sein. Es liegt nahe, an die Universalität des Aufgabenkreises zu denken. Wenn ein Gebietsverband alle Aufgaben zu versehen hat, die nicht einer anderen Stelle übertragen sind, so könnte mit ein Merkmal dafür sein, daß das Gemeinwesen ein Staat ist. Aber auch bei der kommunalen Selbstverwaltung kommt die Universalität vor. Mit Recht hat Peters [1]) betont, daß insbesondere in Preußen auf Grund der Steinschen Verwaltungsreform jeder Gemeinverband alles in seinen Auf-

---

[6]) Meyer-Anschütz a.a.O. S. 9; derselbe Handbuch d. deutschen Freistaatenrechts; ähnl. Jellinek a.a.O. S. 183: Die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstete Körperschaft eines seßhaften Volkes.

[1]) Peters, Zentralisation und Dezentralisation 1928 S. 68.

gabenkreis einbeziehen kann, was nicht einer anderen Stelle übertragen ist. Daher ist die Universalität auch kein weiteres Wesensmerkmal für den Begriff der Staatsgewalt. Man muß den Unterschied in den Aufgaben selbst finden. Man muß allgemein staatliche Aufgaben und lokale Aufgaben unterscheiden je nachdem, ob die Lösung der Aufgaben nur örtliche Bedeutung oder ob sie in ihrer Tragweite über den unteren Verband hinauswirkt. Letzteres sind die eigentlichen Staatsaufgaben, Staatsaufgaben im engeren Sinne. Im einzelnen kann die Grenze natürlich flüssig sein, sie ist aber im Grundgedanken deutlich wahrzunehmen. Beleuchtungswesen und Straßenbau sind z. B. lokale Aufgaben, Auswärtiges, Heerwesen, Rechtspflege, Unterricht, Polizei und eine Anzahl fernerer Angelegenheiten der inneren Verwaltung sind Aufgaben des Staates[2]). Doch müssen sich diese Aufgaben des Staates als eine Fülle darstellen, sie müssen als ein Ganzes auftreten, nicht nur splitterweise.

So muß man als weiteres Merkmal eigenständiger Herrschaftsgewalt den Besitz aller wesentlichen materiellen Funktionen der Staatsgewalt: Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung ansehen[3]). Ein Staat kann in dem Umfang dieser Funktionen eingeschränkt sein, aber sie müssen alle vorhanden sein, um ihm den Rechtscharakter zu wahren.

§ 8.

Haben wir uns somit in dem Vorhergehenden mit dem Begriff und dem Wesen des Staats auseinandergesetzt, so soll im folgenden auf die einzelnen Staatenverbindungen eingegangen werden. Als die loseste Verbindung, eine rein völkerrechtliche Verbindung, mehrerer Staaten kennen wir den Staatenbund, als festere Verbindung den Bundesstaat oder Föderativstaat. Ein Bundesstaat, eine staatsrechtliche Verbindung, schafft eine dauernde rechtliche Vereinigung mehrerer Staaten, deren Verbindung in einem besonderen staats- und völkerrechtlichen Organ zum Ausdruck kommt. Dieser Bundesstaat hat mit dem Einheitsstaat gemeinsam, daß er Staat ist. Beide treten damit in Gegensatz zu der Staatenverbindung im völkerrechtlichen Sinne. Beim

---

[2]) Henle, Länderkonferenz u. Einheitsstaat S. 67 (1928).

[3]) Jellinek, Allgem. Staatslehre S. 491.

Bundesstaat erhebt sich über den einzelnen Gliedstaaten, die Gewalt des Gesamtstaates, Bundesstaatsgewalt. Beim Einheitsstaat gibt es nur eine Staatsgewalt. Beim Einheitsstaat und beim Bundesstaat erhebt sich über den einzelnen Gebietsverbänden, den Provinzen oder Gliedstaaten, eine oberste Gewalt, die Gewalt des Gesamtstaates, Einheitsstaatsgewalt oder Bundesstaatsgewalt; dies ist beim Staatenbund nicht der Fall.

Der Begriff des Bundesstaates hat sich zweifellos mit und im Gegensatz zum Begriff des Einheitsstaates entwickelt. Für ihn ist wesentlich die Vereinigung von Staaten in der Form, daß sowohl der Gesamtstaat wie die Glieder, einzelne der zusammengeschlossenen Staaten, den Staatscharakter besitzen. Fehlt dieser dem Bunde, so liegt nur ein Staatenbund vor. Hat nur der Gesamtstaat den Staatscharakter, so kann man nur von einem Einheitsstaat sprechen, mag er im Innern auch erheblich aufgelockert sein. Der Charakter eines Bundesstaates kann aber häufig derart sein, daß in seiner Verfassung sowohl föderalistische wie unitarische Elemente vorhanden sind. So waren schon bei der Bismarckschen Verfassung unitarische neben föderalistischen Elementen vorhanden, obwohl der zusammengesetzte Charakter des Staates außer Zweifel stand.

Unitarisch bedeutet das Hervorheben der gemeinsamen einheitlichen Elemente im zusammengesetzten Staatsbau[2]), föderalistisch das Hervorheben der Besonderheiten der verbundenen Glieder in ihm. Der zusammengesetzte Staat ist also für beide Elemente begriffliche Voraussetzung. Es gibt in einem zusammengesetzten Staat föderalistische und unitarische Tendenzen, während der Einheitsstaat das genaue Gegenteil darstellt, die Leugnung jeder zusammengesetzten Natur, jeder besonderen Existenz der Glieder.

In der vorliegenden Arbeit interessiert uns vor allem das Wesen des Bundesstaates. Denn es soll untersucht werden, ob das Deutsche Reich nach Erlaß des Reichsstatthaltergesetzes dem entspricht, was man im allgemeinen unter einem Bundesstaat versteht.

Das Problem des Bundesstaates ist seit der Schaffung des Kaiserreiches 1871 wohl eins der meist bearbeiteten Probleme des deutschen Staatsrechts gewesen. Alle nam-

---

[1]) Henle, Einheitsstaat oder Bundesstaat.

[2]) Nawiasky, Grundfragen I S. 5.

haften Juristen der letzten Jahrzehnte haben ihre Kraft an die Bewältigung dieses Problems gesetzt, und doch konnte keine ganz befriedigende Lösung gegeben werden.

Als erster deutscher Theoretiker, der sich, angeregt durch die Auseinandersetzung Tocquevilles über das Wesen der nordamerikanischen Verfassung, mit dem Problem des Bundesstaates befaßte, ist Waitz mit seiner im Jahre 1853 erschienenen Abhandlung über das Wesen des Bundesstaats anzusehen. Da Waitz auf dem Boden der Bodinschen Lehre stand, die die Souveränität für ein wesentliches Merkmal des Staates ansieht, kommt er, will er überhaupt die Möglichkeit des Bundesstaates zugeben, naturgemäß zur Teilung der Souveränität. Das unmittelbare Verhältnis des Gesamtstaates zu den Bürgern und die Teilung der staatlichen Funktionen als unentbehrliche Voraussetzung für die Selbständigkeit der Zentralgewalt wie der Einzelstaatsgewalt sind ihm die beiden für den Bundesstaat wesentlichen Momente[3]). Ein bestimmter Teil des staatlichen Lebens muß im Bundesstaat im Gegensatz zum Staatenbund gemeinsam, ein ebenso bestimmter Teil den einzelnen Gliedern überlassen sein[4]). Doch muß jedes dieser Glieder auch wirklich Staat sein, d. h. es muß selbständig und unabhängig von jeder ihm selbst fremden Gewalt sein. Diese gleichmäßige Selbständigkeit des Bundes und der Glieder nennt Waitz Souveränität[5]). Es sei nur der Umfang und nicht der Inhalt der Souveränität beschränkt, und zwar gleichmäßig für die Zentralgewalt und die Staatsgewalt. Waitz folgert dann weiter, daß für den Teil des staatlichen Lebens, welcher gemeinsam ist, das Volk ganz und selbständig zum Gesamtstaat stehen muß, wie für den andern Teil zum Einzelstaat. Das zeigt sich vor allem in der unmittelbaren Geltung der Bundesgesetze. Der Bundesstaat ist als Organisation eines Volkes zur Erfüllung seiner höheren Lebensaufgaben diejenige Art eines Staates, wo ein Teil dieser allgemeinen Aufgaben des Staatslebens gemeinsam von der ganzen Nation, ein anderer Teil getrennt von den einzelnen Abteilungen oder Stämmen des Volkes

---

3) Waitz, Grundzüge der Politik S. 166. „Nur da ist ein Bundesstaat vorhanden, wo die Souveränität nicht dem einen und nicht dem anderen, sondern beiden, dem Gesamtstaat und dem Einzelstaat, jedem innerhalb seiner Spähre zusteht.

4) Waitz a.a.O. S. 160.

5) Waitz a.a.O. S. 166.

zu erfüllen ist. Beide Teile sollen ihre Gesetze selbständig ausführen, ihre eigene Volksvertretung, Regierung und Gerichte haben.

Da die Gesamtstaatsgewalt sich unmittelbar an das Volk wendet, so soll sie das Gesetz nicht nur mit unmittelbar verpflichtender Kraft geben, sondern auch selbst ausführen. Würde die Durchführung der Gesetze des Gesamtstaates den Gliedstaaten überlassen sein, so würden die Einzelstaaten in das unwürdige Verhältnis einer Unterbehörde versetzt werden. Beide Teile würden dann nicht mehr selbständig sein[6]).

Gegen diese Lehre von Waitz, daß sowohl der Gesamtstaat wie auch die Gliedstaaten eine auf ihre Gebiete beschränkte Autonomie haben, tritt Seydel[7]) auf, der schon die Bismarcksche Verfassung vor Augen hatte, die Waitz noch nicht kannte, indem er betont, daß es im Wesen der Souveränität läge, daß diese unbeschränkt sei. Souveränität könne man aber einem Gemeinwesen nur ganz oder gar nicht zubilligen. Er kommt somit zu dem Schluß, daß das, was Waitz als Staatsgewalt anspricht, gar keine Staatsgewalt sei, und somit der Waitzsche Bundesstaatsbegriff wissenschaftlich unmöglich sei, daher im Widerspruch stehe zum Wesen des Staates als solchem. Da Seydel begrifflich aber nur den souveränen Staat kennt, kommt er zu dem Schluß, daß die gewöhnlich als Bundesstaat bezeichneten politischen Gebilde entweder Einheitsstaaten oder Staatenbünde seien.

§ 9.

Eine andere Lösung des Problems des Bundesstaates suchen Hänel, Gierke und Arndt auf Grund der Theorie der sog. Gesamtsouveränität.

Hänel[1]) entwickelt die Ansicht, daß im bundesstaatlichen Verhältnis der Gesamtstaat und die Gliedstaaten in ihrer Zusammengehörigkeit Subjekt der Staatsgewalt und Träger der Souveränität sind. Die souveräne Staatsgewalt stehe den Gesamtstaaten gemeinsam zu. Nur in dem organi-

---

[6]) Waitz a.a.O. S. 169.

[7]) Vorträge aus d. allgem. Staatsrecht, in Hirths Ann. 1898 S. 321 ff., 481 ff., 746 ff.

[1]) Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht. Hirths Ann. 1877 S. 282 ff.; ders. Deutsches Staatsrecht I (1892) S. 200 ff., S. 793 ff.

schen Miteinander und dem planmäßigen Zusammenwirken beider Organisationen trete der Begriff des Staates schlechthin in Erscheinung. Hänel definiert den Staat als einen in Anbetracht seiner Struktur höchsten und umfassendsten korporativen Verband; in Anbetracht seiner Leistungen höchsten, weil alle gesellschaftlich zu verwirklichenden Zwecke zu einem Gesamtplan geordneten Zusammenwirkens zusammengefaßt werden. Er ist in Anbetracht seiner Funktion höchster Verband, weil alle Willensmächte und Herrschaften von der Seite jener Gesamtordnung ergriffen und untergeordnet werden[2]). Hänel findet den Begriff des Staates weder im Gesamtstaat, noch in dem Gliedstaat, sondern nur in dem planmäßigen Zusammenwirken beider. Staat schlechthin ist nur der Bundesstaat als die Totalität beider[3]).

Die Einheit wird hergestellt durch die Vorschriften über die Regelung der Kompetenzverteilung, wonach die Träger der obersten Gliedstaatsgewalt zugleich Träger oder doch Teilnehmer der obersten Gewalt im Gesamtstaat sind. Nur die aus Reichs- und Gliedstaatsgewalt zusammengesetzte einheitliche Gesamtstaatsgewalt ist in Wahrheit souverän.

Diese Hänelsche Bundesstaatstheorie baute Gierke weiter aus und setzte sie mit seiner Genossenschaftstheorie in Verbindung. Nach ihm schließt die damals herrschende Staatstheorie die Spaltung der staatlichen Rechtssubjekte in eine mehrfache Persönlichkeit aus. Erkennt man dennoch mehrere Rechtssubjekte von Staatsgewalt in demselben Gemeinwesen an, so kann das Verhältnis nur gedacht werden als eine genossenschaftliche Gesamtpersönlichkeit, in welcher die Einheit in der Vielheit der Mitglieder und gleichzeitig die Vielheit der Gliedpersönlichkeiten als Einheit zur Verwirklichung gelangt[4]).

Gierke definiert den Bundesstaat als die Vereinigung des Bundesstaates und seiner Gliedstaaten zu einer organischen Gesamtheit ohne besondere Organisation und ohne Organe, die weder eine staatliche Person noch eine Summe für sich stehender staatlicher Personen ist.

Nach seiner Konstruktion sind also Zentralstaat und Gliedstaaten keine selbständigen Rechtssubjekte und darum

---

[2]) Hänel, Studien S. 114.

[3]) Hänel a.a.O. S. 63.

[4]) Gierke, in Schmollers Jahrbuch S. 1168.

auch keine Staaten, sie sind vielmehr nur Vertreter, Organe, der sie umfassenden staatlichen Gemeinschaft.

Arndt führt in seinem „Staatsrecht des Deutschen Reiches“[5]) aus, daß, wie jedes Staatsrecht auf Grund der individuellen Geschichte seines Staates, so auch Charakter und Inhalt der Staatenverbindung nach Maßgabe ihrer eigentümlichen Entstehung, Einrichtung und Entwicklung ergründet werden muß. Die soziologischen Bedingungen müsse man berücksichtigen. Bei der Behandlung der rechtlichen Natur des Deutschen Bundes und des Deutschen Reiches kommt er zu der Ueberzeugung, daß die Gliedstaaten nicht wie bei der staatenbündischen Vereinigung lediglich auf Grund völkerrechtlicher Vereinbarungen, sondern gemäß einer Aenderung ihrer Verfassung sich zu gemeinschaftlicher Ausübung gewisser Hoheitsrechte im Bundesstaat verbunden haben. Der Bundesstaat sei als ein Rechtsverhältnis, nicht als selbständiges Rechtssubjekt zu betrachten. Seine Organisation sei vertragsmäßig, nicht korporativ.

Die Einzelstaaten bleiben Träger souveräner Staatshoheit, nur üben sie die souveräne Gewalt in einer Reihe von Beziehungen, nämlich soweit die Kompetenz des Bundesstaates reicht, gemeinsam aus. In dieser Beziehung haben sie allerdings auf die alleinige Ausübung der Souveränität über ihr Gebiet und Volk verzichtet, aber doch als Entgelt die Teilnahme an der Ausübung der entsprechenden Hoheitsrechte über Land und Volk der anderen Bundesglieder erworben. Die dem Bundesstaat eingegliederten staatlichen Gemeinwesen sind also in ihrer Gesamtheit souverän. Was die gliedstaatliche Souveränität an Intensität verloren hat, hat sie an Extensität gewonnen.

Diese drei Theorien sprechen von einem staatsrechtlichen Subjekt, das keine staatliche Person und ebensowenig eine Summe von staatsrechtlichen Personen ist. Sie verkennen mit dieser Vorstellung, daß die souveräne Staatsgewalt bei Gesamtstaat und Gliedstaaten gemeinsam ruhe, die Selbständigkeit der einzelstaatlichen Persönlichkeit[6]). Gesamtstaat und Gliedstaaten müssen aber streng getrennt werden. Der Wille des Bundesstaates ist juristisch ein einheitlicher

---

[5]) Arndt a.a.O. § 9 (1901).

[6]) Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches I S. 80 ff.

und selbständiger Wille des Gesamtstaates, auch wenn er unter Mitwirkung der Einzelstaaten zustande gekommen ist.

Die Gliedstaaten sind aber nicht nur Elemente des Gesamtstaates, der allesumfassenden Gemeinschaft, sondern sie erfüllen staatliche Aufgaben in autonomer Machtvollkommenheit kraft selbständiger Herrschaftsbefugnis. Nach den Theorien von Hänel, Gierke und Arndt geht der begriffliche Unterschied zwischen Bundesstaat und dezentralisiertem Einheitsstaat verloren und die Einzelstaaten erscheinen als Einrichtung des Bundesstaates und kommen somit auf die gleiche Stufe mit den Selbstverwaltungskörpern.

§ 10.

Zu einer angängigen Lösung des Bundesstaatsproblems kommt man erst, wenn man den Begriff der Souveränität bei der Staatsdefinition fallen läßt. Es ist in § 5 dieser Arbeit mit der nun herrschenden Meinung nachgewiesen worden, daß die Souveränität kein wesentliches Merkmal der Staatsgewalt ist, und daß man wohl nichtsouveräne Staaten annehmen kann. Erfaßt man den Staat als das selbstherrliche Gemeinwesen, so steht der Konstruktion aus einer Mehrheit gleichgeordneter Staaten sich zusammensetzenden staatlichen Gebildes höherer Art rechtsbegrifflich nichts im Wege. Durch die Unterordnung unter eine höhere politische Einheit wird die Selbständigkeit und Ursprünglichkeit der staatlichen Herrschaftsbefugnis nicht vernichtet. Die Einzelstaaten behalten ihre staatliche Individualität und politische Sonderexistenz dadurch, daß sie Hoheitsrechte besitzen, die sie kraft eigenen autonomen Rechts ausüben. Sie verlieren ihre Unabhängigkeit, ihre Souveränität, dadurch, daß sie der rechtlich herrschenden Obergewalt des Gesamtstaates in bestimmter Beziehung unterworfen sind. Denn der Wille des Gesamtstaates ist ein von dem Willen des Einzelstaates verschiedener selbständiger Wille. Auch dem nichtsouveränen Staate steht die Rechtsmacht über seine Kompetenz zu, denn das Merkmal einer jeden selbständigen Herrschaftsgewalt ist Bestimmbarkeit und Verpflichtbarkeit durch eigenen Willen. Diese Macht findet ihre Schranken an dem Recht des übergeordneten Gemeinwesens. Diese Beschränkung ist erfolgt durch Selbstverpflichtung auf innerstaatlichem Gebiet.

So definieren wir den Bundesstaat als ein aus einer Vielheit nichtsouveräner Staaten zusammengesetztes Gemeinwesen, bei dem alle Gliedstaaten dem Zentralstaat als Oberstaat wieder untergeordnet sind[1]).

Nach Labands Konstruktion beherrscht die Zentralgewalt die Untertanen nur durch das Medium der Gliedstaaten. Im Bundesstaat bindet ein Bundesgesetz direkt und unmittelbar die Angehörigen der Gliedstaaten, aber es bindet sie nur darum, weil sie den Einzelstaaten angehören. Erst die spätere Entwicklung hat den Gedanken gebracht, daß alle Bürger unmittelbare Mitgliedschaft im Reiche haben. Außerdem wird der Einzelstaat als Mitglied des Reichs aufgefaßt. Es wird hierbei betont, daß das wahre Wesen der staatlichen Gewalt in der Herrschaft über die Gemüter besteht, und daß die wichtigste Grundlage aller staatlichen Herrschaft in einem ideellen psychischen Moment gegeben ist, in dem Bewußtsein des Einzelnen, durch einen höheren allgemeingültigen Gesamtwillen gebunden zu sein. Laband hat dem äußeren physischen Zwang eine zu weitgehende Bedeutung beigelegt, wenn er als direktes Objekt der in der Bundesgewalt enthaltenen Herrschaftsrechte nur die Staaten betroffen wissen will.

---

[1]) So G. Anschütz, Kommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919; derselbe: Referate über „Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Vereinigung d. Deutsch. Staatsrechtslehrer 1924 Heft 1 S. 11/12; ders.: Drei Leitgedanken der Weimarer RV., Tübingen 1923 und: Das preußisch-deutsche Problem, Tübingen 1922, beides Mohr: Recht und Staat in Geschichte u. Gegenwart, Heft 26 und 22. Im wesentlichen auch W. Apelt: Vom Bundesstaat zum Regionalstaat, Berlin 1927. Arndt, Kommentar zur RV., 2. Aufl. 1921. K. Bilfinger: Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens 1923. O. Braun: Deutscher Einheitsstaat oder Föderativstaat, 1927. v. Bredt: Der Geist der Reichsverfassung. E. Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reichs, 1921. W. Jellinek: Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder. Teubners Handb. d. Staats- und Wirtschaftskunde, 1925. O. Meißner: Das Staatsrecht des Reiches und seiner Länder, 1923. W. Schelcher: Der Rechtscharakter des neuen deutschen Reiches, Einheitsstaat oder Bundesstaat. Fischers Zeitschr. f. Verw.-R. 55 (1923). R. Schmidt: Einführung in die Rechtswissenschaft, Leipzig 1923. Derselbe: Der pr. Einheitsstaat und der deutsche Bundesstaat. Ztschr. f. Pol., Bd. 16, Heft 3. Fr. Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht I (1924). — A. A.: H. Nawiasky: Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, der die Theorie von Waitz weiter ausgebaut hat. Und ferner bei Nawiasky, zit. auf S. 244, J. Hausmann und Mod.

§ 11.

Das Deutsche Reich der Weimarer Verfassung wurde, wie in § 3 der Arbeit dargelegt worden ist, von der herrschenden Meinung als Bundesstaat aufgefaßt. Es soll nun noch untersucht werden, ob durch die Beschränkungen der Staatsgewalt der Länder, die durch das Reichsstatthaltergesetz hervorgerufen wurden, die unitarischen Tendenzen der Verfassung derart verstärkt worden sind, daß die Länder zu Organen des Reichs geworden sind. Das Reichsstatthaltergesetz setzt da mehrere wichtige Artikel der Weimarer Verfassung außer Kraft. Es fußt aber noch auf den Grundlagen derselben. Es muß daher bei den nachfolgenden Betrachtungen die Weimarer Verfassung weitgehendst berücksichtigt werden.

Der augenblickliche Zustand des Deutschen Reiches stellt ein Uebergangsstadium für die Verfassung des kommenden Reiches dar. Wenn das Werk von Nicolai: Grundlagen der kommenden Verfassung auch in keiner Weise amtlichen Charakter hat[1]), so kann man aus ihm wohl doch einige Schlüsse auf das Wesen der zukünftigen Verfassung ziehen, da die Ausführungen des Führers auf dem fünften Reichsparteitag der NSDAP. in Nürnberg in derselben Linie liegen[2]).

Als erstes Merkmal für die Staatlichkeit eines Gemeinwesens ist das Staatsvolk anzusehen. Das Staatsvolk setzt sich zusammen aus der Vielheit der Staatsangehörigen. Auf Grund der Personalhoheit des Staates unterliegt zunächst jedes Rechtssubjekt innerhalb des staatlichen Machtbereichs der staatlichen Rechtsordnung, also auch jeder Ausländer. Während aber das Gewaltverhältnis gegenüber dem Ausländer mit seinem Verschwinden aus der staatlichen Machtsphäre erlischt, bleibt es gegenüber den Staatsangehörigen bestehen.

Es muß also, sollen die Länder als Staaten angesehen werden, auch eine eigene Staatszugehörigkeit zu den Gliedstaaten geben, und diese ist tatsächlich vorhanden. Art. 110 Abs. WV. spricht von der Staatsangehörigkeit in Reich und Ländern. Gemäß § 1 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. Juli 1913 ist Deutscher, wer die

---

[1]) Nikolai: Grundlagen der kommenden Verfassung, 4. Aufl. S. 8.
[2]) Nicolai S. 12.

Staatsangehörigkeit in einem Länderstaat oder die unmittelbare Reichsangehörigkeit besitzt. Letzteres stellt sich also nur als Ausnahme dar, die Staatsangehörigkeit ist das primäre, die Reichsangehörigkeit die Rechtsfolge. Das Grundsätzliche ist demnach die mittelbare Reichsangehörigkeit. Erwirbt man, sei es durch Geburt, sei es durch Eheschließung, also ipse iure oder durch einen formellen Staatsakt eine Gliedstaatsangehörigkeit, so erwirbt man dadurch mittelbar kraft Gesetzes die Reichsangehörigkeit. Aus den Bestimmungen des Art. 110 RV. und § 1 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes ergibt sich somit, daß die Länder ein eigenes Staatsvolk haben, und somit die erste Voraussetzung für ihre Staatlichkeit besitzen. An den Bestimmungen über die Staatszugehörigkeit ist durch das Reichsstatthaltergesetz nichts geändert worden. Das Staatsangehörigkeitsgesetz hat durch Art. 110 Abs. 2 WV. seinen Sinn schon völlig verloren. Betrachten wir demgegenüber die Gedanken Nicolais zur kommenden Verfassung, so finden wir, daß er für die Hauptsache die Reichsangehörigkeit hält[3]), indem er sagt, daß, dem völkischen Grundsatz entsprechend, das Gesamtvolk, nicht aber das geschichtlich gewordene Territorium (Bundesstaat, Land) das Wesentliche sei. So muß der Erwerb und Verlust der Reichsangehörigkeit unmittelbar bestimmt werden und nicht, wie jetzt, die Staatsangehörigkeit der Länder, die dann erst den Erwerb der Reichsangehörigkeit nach sich zieht. Ob man dann noch davon sprechen kann, daß die Länder ein eigenes Staatsvolk haben, erscheint mir zweifelhaft.

Die deutschen Länder haben aber auch ein eigenes Staatsgebiet. Gemäß Art. 2 WRV. besteht das Deutsche Reich aus den Gebieten der deutschen Länder. Aus diesem Artikel läßt die Verfassung gleich eingangs den zusammengesetzten, also bundesstaatlichen Charakter des Reiches erkennen, indem sie neben den Begriff des Reichsgebiets die Gebiete der Gliedstaaten oder Länder stellt. Die Weimarer Verfassung hat gegen die Bismarcksche Verfassung den Unterschied, daß die Bismarcksche Verfassung in Art. 1 die föderalistische Einrichtung des Reiches durch Einzelaufzählung der Gliedstaaten stark hervorhob, während die Wei-

---

[3]) So Nicolai S. 56 und S. 44: In allen Dingen kommt zuerst das Reich, dann erst die Länder, die vom Reiche erst geschaffen werden.

marer Verfassung dies unterläßt und damit zeigt, daß es ihr für die räumliche Unterlage weniger auf die Individualität der Länder als auf sein Gesamtgebiet ankommt. Die unitarischen Tendenzen treten somit in dieser Beziehung in der Weimarer Verfassung stärker hervor.

Durch Art. 2 wird indessen nur gesagt, daß es ein Landesgebiet gibt. Damit wird aber noch nicht gesagt, ob dieses Gebiet den Ländern auch als eigenes zusteht. Ist eigenes Verfügungsrecht über das Gebiet nicht vorhanden, so kann wohl auch kein eigenes Gebiet vorhanden sein.

Gemäß Art. 18 kann die Aenderung des Gebiets von Ländern und die Neubildung von Ländern innerhalb des Reiches durch verfassungsänderndes Gesetz erfolgen. Es ist dem Reich somit die Möglichkeit gegeben, organisatorisch in den Bestand der Länder einzugreifen, und man könnte daher zweifeln, ob man aus diesem Grunde den Lädern den Staatscharakter noch zubilligen kann. Da man in dem Inhalt des Art. 18 eine Bestimmung sehen kann, welche die Möglichkeit nimmt, von einem Staatsgebiet der Länder zu sprechen[4]). Dieser Artikel ist aber hervorgegangen aus Kompromissen parteipolitischer Natur. So wollte damals Preußen, daß Gebiete ohne Zustimmung der Länder nicht von Reichswegen sollten geändert werden können. Von dieser Forderung nahm Preußen dann aber Abstand, als ihm zugestanden wurde, daß Gebietsänderungen soforn die beteiligten Länder nicht zustimmen sollten, nur in der Form der Verfassungsänderung geschlossen werden dürften.

Außer dieser Möglichkeit sieht Art. 18 WV. noch zwei Wege für Gebietsänderungen innerhalb des Reiches vor: 1. Stimmen die beteiligten Länder zu, so bedarf es nur eines einfachen Reichsgesetzes; 2. stimmen die beteiligten Länder nicht zu, wird aber die Gebietsänderung von dem Willen der beteiligten Bevölkerung, d. h. der wahlberechtigten Einwohnerschaft desjenigen Gebietes, dessen Staatszugehörigkeit geändert werden soll, gefordert und verlangt sie ein überwiegendes Reichsinteresse, so soll ein einfaches Reichsgesetz genügen. Will das Reich also eine Gebietsveränderung vornehmen, so ist es grundsätzlich an die Zustimmung der Länder gebunden.

---

[4]) So Bornhak: Die Verfassung des Deutschen Reiches, S. 24; Giese, Deutsche Reichsverfassung, S. 63.

Auch im Falle des Abs. 3 kann das Reich nicht einfach von sich aus bestimmen. Nur wenn der Wille des Volkes dem Reiche unterbreitet wird, hat das Reich die Möglichkeit, ohne Zustimmung des betreffenden Länderparlaments die gewünschte Gebietsveränderung vorzunehmen. Wäre das Deutsche Reich ein Einheitsstaat und die Länder nur autonome Provinzen, dann würde der Wille der Einwohner eines Landes überhaupt nicht in Betracht kommen. Das Reich könnte auf Grund eines einfachen Gesetzes jede Gebietsveränderung vornehmen[5]). So muß man im Gegensatz zu der vorher dargelegten Meinung von Bornhak und Giese gerade aus Art. 18 auf ein eigenes Staatsgebiet der Länder schließen[6]). Aus der Möglichkeit der Gebietsänderung gegen den Willen der beteiligten Länder durch ein verfassungsänderndes Gesetz kann man nur den Schluß ziehen, daß eine Gebietsveränderung gegen den Willen möglichst erschwert werden soll. Dadurch, daß bei einer etwaigen Gebietsveränderung der Wille der beteiligten Landesvölker erheblich zu berücksichtigen ist, haben die Länder ein weitgehendstes Mitbestimmungsrecht über die Gliederung des Reiches und über Gebietsänderungen eingeräumt erhalten. Hierdurch wird die sehr wesentliche Erweiterung der Zuständigkeit des Reiches wieder einigermaßen ausgeglichen[7]). Wenn die Weimarer Verfassung auch starke unitarische Tendenzen aufweist, reichen diese jedoch nicht aus, um das Eigengebiet der Länder zu leugnen.

Die deutschen Länder blieben nach Erlaß des Reichsstatthaltergesetzes erhalten. Obwohl das Gesetz für die Beziehung zwischen Reich und Ländern eine neue Verfassungsgrundlage schafft, hält es daran fest, daß weiterhin deutsche Länder bestehen. Die territoriale Neugliederung Deutschlands ist noch nicht in Angriff genommen, trotzdem darf nicht übersehen werden, daß es auf der andern Seite keineswegs der Zweck des Reichsstatthaltergesetzes ist, den zufälligen territorialen status quo des Länderbestandes vom April 1933 zu verewigen. Eine besondere Gewährleistung des gegenwärtigen Gebietsstandes ist ausdrücklich

---

[5]) Hatschek: Institutionen S. 111.

[6]) So Stier-Somlo.

[7]) Lukas: Die organisatorischen Grundgedanken der deutschen Reichsverfassung S. 11.

vermieden[8]). So kann man sagen, daß auch nach Erlaß des Reichsstatthaltergesetzes die Gliedstaaten ein eigenes Staatsgebiet haben und sie somit die zweite Voraussetzung für ihre Staatlichkeit erfüllen.

§ 12.

Die Verfassung eines Bundesstaates mit stark unitarischer Färbung und eines dezentralisierten Einheitsstaates können in ihrer praktischen Auswirkung so gleich sein, daß, will man eine derartige Verfassung dem Begriff Bundesstaat oder Einheitsstaat unterordnen, man m. E. in erster Linie auf Grund theoretischer Ueberlegungen zu einer Entscheidung kommt. Für diese Entscheidung ist die Frage, ob die Glieder des Reiches die Gewalt, die sie haben, kraft eigenen Rechts besitzen, oder ob es sich um eine delegierte Gewalt handelt, von ausschlaggebender Bedeutung.

Gemäß Art. 1 Abs. 2 WV. geht die Staatsgewalt vom Volke aus. Im ersten Entwurf zur Verfassung lautete dieser Artikel: Alle Staatsgewalt liegt beim deutschen Volke. Die Aenderung zu der Gesetz gewordenen Fassung stellt keine redaktionelle, sondern eine sachlich schwerwiegende Aenderung dar. Mit dem Ausspruch, daß alle Staatsgewalt beim deutschen Volke liege, hätte Entwurf I gesagt, daß alle, also nicht nur in die in Reichs-, sondern auch die Landesangelegenheiten sich betätigende Staatsgewalt beim deutschen Volke, also der Gesamtnation liegt, d. h. als von dieser Gesamtnation, niemals aber von einem Teil desselben, einem Einzelstaatsvolk, ausgehend zu denken ist. Danach wäre allein die nationale Staatsgewalt, die Reichsgewalt, als eine ursprüngliche erschienen, die Staatsgewalt der Länder dagegen als eine abgeleitete, von der Gesamtnation delegierte Gewalt. Nach Entwurf I wäre das Verhältnis des Reiches zu den Ländern ein ähnliches geworden wie zwischen Staat und Gemeinde[1]), indem ja auch die letztere die Gewalt nicht kraft eigenen Rechts besitzt, sondern aus der Staatsgewalt abgeleitet.

---

[8]) C. Schmitt a.a.O. S. 11/12; ferner aus der Proklamation des Führers auf dem 5. Reichsparteitag in Nürnberg: „Die nationalsozialistische Bewegung ist daher nicht der Konservator der Länder, der Vergangenheit, sondern ihr Liquidator zu Gunsten des Reiches der Zukunft.“

[1]) Anschütz zu Art. 1 Abs. 2.

Die Aenderung der ursprünglichen Fassung zur Fassung des Art. 1 Abs. 2 soll ausdrücken, daß nicht alle, sondern nur die vom Reich ausgeübte Staatsgewalt vom deutschen, d. h. von dem gesamten deutschen Volke, die Landesstaatsgewalt von dem betreffenden Landesvolk ausgeht. Die Landesstaatsgewalt ist daher vom Reich nicht übertragen oder abgeleitet, sondern lediglich anerkannt. Damit ist das eigene Recht der Landesstaatsgewalt gewahrt.

Ebenso wie beim ersten Entwurf zur Reichsverfassung, so wird wohl auch in der Verfassung des kommenden Reichs der unitarische Gedanke in vieler Beziehung stärker hervortreten. Nicolai[2]) schlägt vor, daß es von der Staatsgewalt heißen soll: Träger der Reichsgewalt ist der Führer, die Reichsgewalt dient dem deutschen Volke. Würde nun das Deutsche Reich in die verschiedenen Länder nach völkischen Gesichtspunkten aufgeteilt[3]), so kann man bei diesen Ländern nicht mehr von einer Staatsgewalt kraft eigenen Rechts sprechen. Sie können somit nicht mehr als Staaten angesehen werden, da ihnen eins der hauptsächlichsten Momente des Staatsbegriffs, die Staatsgewalt kraft eigenen Rechts, mangelt, selbst dann, wenn die Verfassung es will, daß das Reich, bestehend aus einer Anzahl Länder, die ihre Gewalt vom Reiche ableiten, ein Bundesstaat sei, kann man m. E. nicht von einer Staatlichkeit der Länder sprechen. Je mehr die einzelnen Länder mit besonderen Rechten ausgestattet werden, sei es, daß sie Angelegenheiten zu regeln haben, die über den allgemeinen Rahmen der Aufgaben der Selbstverwaltungskörper hinausgehen, desto mehr spricht dies für die Dezentralisation des Einheitsstaates. Wenn Nicolai sagt, daß das zukünftige Reich kein Einheitsstaat, sondern kraft Willens der Verfassung ein Bundesstaat, ein dezentralisierter Einheitsstaat sei, so kann ich ihm nicht folgen. M. E. ist, wie oben dargetan, ein Bundesstaat, dessen Gliedstaaten ihr Recht als Staaten nur haben, weil sie von der Verfassung als Staaten bezeichnet werden, nicht möglich, und kann man die Begriffe unitarischen Bundesstaat und dezentralisierten Einheitsstaat, obwohl sie in ihrer praktischen Auswirkung ganz gleich sein können, theoretisch nicht im selben Sinne, sondern nur als Gegensatz benutzen. Das kommende Reich wäre demnach so wie

---

[2]) Nicolai a.a.O. S. 30.

[3]) Derselbe S. 45 f.

es Nicolai entwirft, als dezentralisierter Einheitsstaat anzusehen.

Da das Reichsstatthaltergesetz ja nun aber noch auf den Grundlagen der Weimarer Verfassung fußt, kann man heute noch, wie es auch das Reichsstatthaltergesetz tut, von einer Landesgewalt im Sinne von Staatsgewalt sprechen. Aber diese gesamte Landesgewalt steht unter der Voraussetzung, daß sie vom Reich her politisch gleichgeschaltet ist[4]) und die Regierungen von den Reichsstatthaltern als Reichsorganen ernannt werden. Es wäre oberflächlich, in der entschiedenen Anerkennung dieses Vorrangs der Reichspolitik eine Gefahr für eine verständige Autonomie der Länder zu sehen, und das Reichsstatthaltergesetz als unitarisch und antiföderalistisch zu bezeichnen. Das Reichsstatthaltergesetz ist nicht unitarisch, im Sinne der Uniformität und des Zentralismus. Es gibt vielmehr die einzige heute noch denkbare Möglichkeit, mit staatlichen Befugnissen ausgestattete, in weitestem Maße selbständige deutsche Länder überhaupt zu erhalten und weiterzuführen[5]).

Die Landesgewalt bleibt von der Reichsgewalt unterschieden. Die Selbständigkeit der deutschen Länder und die Möglichkeit eines Eigenlebens bleibt in weitem Maße gewahrt. Nur die frühere Trennung und politische Entgegensetzung von Reich und Land sowie dem Bestreben, die Landesgewalt nach Art der alten staatlichen Souveränität als undurchdringlichen Organismus von der Reichsgewalt als einem ebenso undurchdringlichen Staatsorganismus abzukapseln, sind überwunden. Landtag, Landesregierung, Landesbeamtentum, Landesgewalt bleiben als solche bestehen, und sollen keineswegs lahmgelegt werden. Die Landesgewalt muß aber in ihrem Mittelpunkt und in ihrer Spitze unmittelbar von der Führung des Reiches erfaßt sein. Das läßt sich nur in der Weise erreichen, daß die Reichspolitik einen sichtbaren und persönlichen Vertreter im Lande selbst erhält, und daß dieser Statthalter des Reiches neben seiner allgemeinen Befugnis für die Beobachtung der Richtlinien der Reichspolitik Sorge zu tragen, auch noch im Auftrag und im Namen des Reiches besondere Befugnisse der Landesgewalt als solche im Lande selbst ausübt.

---

[4]) C. Schmitt a.a.O. S. 11.

[5]) C. Schmitt a.a.O. S. 12.

Soweit die Landesgewalt Staatsgewalt im spezifischen Sinne des Wortes ist, steht sie heute ganz unter der politischen Führung des Reiches. Für die vorsichtigen Halbheiten früherer bundesstaatsrechtlicher Begriffe mag es auffällig und erstaunlich sein, daß jetzt Landesgewalt im Auftrage und Namen des Reiches ausgeübt wird, daß im Namen des Reiches Landesregierungen ernannt, Landtage aufgelöst, Landesgesetze verkündet, Landesbeamte ernannt und Begnadigungen ausgesprochen werden. Aber der Reichsstatthalter wäre nicht mehr Reichsstatthalter, wenn er seine wichtigsten Befugnisse im Namen und als Ausfluß der Landesgewalt ausübte. Dieses würde im Konfliktsfall wieder juristische Konstruktionen ermöglichen, die ein Recht auf eigene Politik und auf partikularistische Sonderheit durch Nebentüren in das deutsche Staatsverfassungsrecht einführen.

Erläßt so z. B. das Reich eine Verordnung in Angelegenheiten, deren Regelung den Ländern vorbehalten ist, so müßte, wenn das Reich ein Einheitsstaat wäre, diese Verordnung für sämtliche Organe der Landesregierung bindend sein. Das ist aber noch nicht der Fall. Es muß diese Verordnung durch die Landesregierung auf das betreffende Land gewissermaßen erst transformiert werden, ein Zwang für die Landesregierung hierzu besteht allerdings dadurch, daß der Reichsstatthalter, verpflichtet für die Beobachtung der vom Reichskanzler aufgestellten Richtlinien der Politik, in den Ländern zu sorgen, Landesregierungen, die diese Richtlinien nicht befolgen wollen, zu entlassen hat.

Eine Bestimmung, wie sie Nicolai für die kommende Reichsverfassung vorsieht, nach der die Länder allgemeinen und besonderen Anweisungen, die der Reichsführer, dem die Aufsicht über die Verwaltung der Länder zusteht, erlassen darf, nachzukommen verpflichtet sind, kennt die augenblickliche Verfassung des Reiches nicht. Danach würde eine Nichtbefolgung einen Verfassungsbruch bedeuten.

Die Länder sind demnach nicht bloße Kommunalverbände, sondern gerade weil sie mehr und anderes sein sollen, erhalten sie einen Reichsstatthalter. Der Rücksicht auf ihre Selbständigkeit ist in mehrfacher Hinsicht Rechnung getragen. Der Reichskanzler übt, von Preußen abgesehen, seine Richtlinien und Gleichschaltungsbefugnisse nicht selber aus, sondern läßt sie durch einen dem Lande angehörigen Reichsstatthalter ausüben. Dieser darf wiederum, von

Preußen abgesehen, kein Mitglied der Reichsregierung sein. Reich und Länder, Reichsregierung und Landesregierung bleiben also unterschieden, wenn auch nicht mehr getrennt. Der Reichsstatthalter ist Organ des Reiches, die von ihm ernannten Regierungen Organe der Länder. Außerdem sind die Befugnisse des Reichsstatthalters auf typische Befugnisse beschränkt, wie sie im konstitutionellen Staatswesen üblicherweise dem Staatshaupt im Gegensatz zur Regierung im engeren Sinne zustehen. Die Stellung der Landesregierung hat dadurch einen Machtzuwachs erhalten, daß sie von Mißtrauensbeschlüssen des Landtags und von dessen Fraktion unabhängig ist.

Im übrigen vollzieht sich die Ausübung der Landesgewalt durch Reichsbehörden und Landesbehörden nach Maßgabe der Reichsverfassung und der Landesverfassung. Der Landtag beschließt die Landesgesetze und bewilligt entsprechend den Bestimmungen der Landesverfassung den Jahreshaushalt, wobei selbstverständlich die Befugnisse, welche die Landesregierung durch das Gleichschaltungsgesetz oder die Dietramszeller Notverordnung des Reichspräsidenten vom 24. August 1931 erhalten hat, unberührt bleiben. Auf dem Wege der Gesetzgebung kann dann auch der Landtag die Regierung zum Erlaß von Gesetzen ermächtigen. Die Landesregierung behält ferner auf dem Gebiet ihrer sachlichen Zuständigkeit eine selbständige Vertretungsbefugnis für ihr Land. Sie ist trotz der Befugnisse des Reichsstatthalters Landesregierung i. S. des Art. 63 WV., der bestimmt, daß die Länder im Reichsrat durch Mitglieder der Landesregierung vertreten werden. Auch die Instruktion der Reichsratsbevollmächtigten bleibt vorbehaltlich der allgemeinen Gleichschaltungsbefugnis des Reichsstatthalters Sache der Landesregierung. Das Reichsstatthaltergesetz sagte § 1 Abs. 3 ausdrücklich, daß Art. 63 RV. unberührt bleibe. Es hätte einer solchen besonderen Erklärung nicht bedurft. Immerhin war es wohl zweckmäßig, diese den Reichsrat betreffenden Befugnisse der Landesregierung noch besonders zu erwähnen, weil damit gleichzeitig im Vorbehalt des sog. Ermächtigungsgesetzes vom 24. März 1933, wonach die Einrichtung des Reichsrats als solche vorbehalten ist, Rechnung getragen und außerdem klargestellt wird, daß die preußischen Provinzialstimmen

im Reichstag bleiben[6]). Neben der eigenen Gesetzgebung und der Verwaltung durch die Landesregierung haben die Länder auch eine eigene Rechtsprechung. Eine Gerichtshoheit der Länder tritt zunächst in Art. 103 RV. hervor, demgemäß die ordentliche Gerichtsbarkeit neben dem Reichsgericht durch die Gerichte der Länder ausgeübt wird. Dies sind die Amts-, Land- und Oberlandesgerichte, ferner die besonderen Gerichte, Arbeitsgerichte, Kaufmanns- und Gewerbegerichte. Der Art. 103 RV. enthält also eine Verfassungsbürgschaft für das Weiterbestehen der geltenden Verteilung der Justizhoheit zwischen Reich und Ländern.

Ferner zeigt sich die Gerichtshoheit der Länder in Art. 107 RV., nach dem in den Ländern Verwaltungsgerichte zum Schutze der einzelnen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen müssen. Für die Rechtsprechungskompetenz der Länder ist zu bemerken, daß die Ausübung der Gerichtsbarkeit kraft Eigenhoheitsrecht der Länder und im eigenen Namen der Landesregierung erfolgt. Aber die Länder üben dieses Recht nicht isoliert, sondern als Glied einer höheren Einheit aus. Sie sind bei der Ausübung durch die vom Reich gegebenen allgemeinen Vorschriften gebunden, die sich auf die Reichsjustizgesetzgebung stützen[7]).

Da somit die Länder, die in dem zweiten Teil der Arbeit aufgestellten notwendigen Voraussetzungen für die Staatlichkeit eines Gemeinwesens erfüllen, sind sie auch heute noch als Staaten anzusehen[8]).

§ 13.

Das Deutsche Reich ist somit auch heute noch ein Bundesstaat, zusammengesetzt aus nichtsouveränen Gliedstaaten, den deutschen Ländern, und deren Oberstaat das Deutsche Reich darstellt. Das Reichsstatthaltergesetz ist durchdrungen von dem Gedanken der Führung des deutschen Bundesstaates, es wendet sich gegen die nationale Zersplitterung, gegen die Verkennung des Staatsgedankens und gegen die

---

[6]) C. Schmitt a.a.O. S. 20.

[7]) Poetzsch: Handausgabe der Reichsverfassung, 1919.

[8]) So außer Carl Schmitt Bilfinger, Krüger, Stritzke. — A. A., die das Deutsche Reich nach Erlaß des Reichsstatthalter-Gesetzes für einen dezentralisierten Einheitsstaat ansieht, Koellreuther und Jungk.

partikularistische Selbstsucht. Es dient nicht dem Gedanken starrer Herrschaft des Reichs über die Länder, sondern der Verbindung von Reich und Ländern zu wirklicher Einheit. Somit bleibt der deutsche Bundesstaat mit nichten nur ein Wort[1]).

Die nationale Revolution brachte in ihrem ersten Anlauf durch den Erlaß des Reichsstatthaltergesetzes eine grundlegende und durchdachte Lösung des Problems der Reichsreform, durchdacht auch in Beziehung darauf, was noch nicht geregelt worden ist und damit noch offen steht, so vor allem die territorialen Fragen.

---

[1]) Bilfinger: Das Reichsstatthaltergesetz, DJZ. 38/9, S. 582.

Lebenslauf.

Am 22. Juli 1908 wurde ich, Karz-Heinz, Gustav, Franz Gohlke, als Sohn des Rittergutsbesitzers Willi Gohlke und seiner verstorbenen Ehefrau Elisabeth, geb. Höltzel, zu Kunzendorf, Kreis Thorn, geboren. Nach Besuch des Arndt-Gymnasiums zu Berlin-Dahlem und des Humanistischen Gymnasiums zu Marienwerder (Westpr.), wo ich Ostern 1928 das Abiturientenexamen bestand, studierte ich an den Universitäten Breslau, Heidelberg und Marburg Rechtswissenschaft. Am 27. Mai 1933 bestand ich vor der juristischen Prüfungskommission in Kassel das erste juristische Staatsexamen und am 27. November 1933 vor der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Philipps-Universität zu Marburg das mündliche Doktorexamen.